# M.Croes

Om enig inzicht te krijgen in de staatkundige ontwikkelingen en hun konsekwenties voor de Benedenwindse Eilanden na de Tweede Wereldoorlog, plaatsen wij dit artikel getiteld "De mislukte staatkundige dekolonisering van de Antilliaanse eilanden na de Tweede Wereldoorlog", geschreven door M.F. Croes.

## DE MISLUKTE STAATKUNDIGE DEKOLONISERING VAN DE ANTLLIAANSE EILANDEN NA DE TWEEDE WERELDOORLOG

### Inleiding.

Voor een correct inzicht in een koloniserings- en dekoloniseringsproces is het noodzakelijk de politieke doelstelling van de koloniale mogendheid te onderkennen. Wat de Antilliaanse eilanden betreft kan worden gesteld, dat de Nederlandse politieke doelstelling sinds de samenvoeging in 1845 van de Bovenwindse met de Benedenwindse eilanden in een staatkundig verband steeds hetzelfde is gebleven: handhaving van deze staatkundige eenheid.

Het is onnodig te stellen dat deze politiek de Nederlandse belangen moe(s)t dienen. De staatsvorm die de kolonies aannamen was dan ook volstrekt onderhevig aan de willekeur van de koloniale belangen. Typerend hiervoor is dat tussen 1825 en 1845 de kolonie Curacao (Curacao, Bonaire en Aruba) verenigd waren met Suriname onder een administratie. Toen in 1845 dit verband werd beeindigd en de zes Antilliaanse eilanden in een staatkundig verband werden samengebracht, werd er evenmin rekening gehouden met de wezenlijke verschillen tussen de eilanden en de onderlinge afstand.

Pas na de Tweede Wereldoorlog mochten de inwoners van de eilanden voor het eerst ook meediscussieren over de Antilliaanse staatsvorm die aan een herziening toe was. De Antilliaanse Staten kwamen tot de conclusie dat de in 1845 kunstmatig samengevoegde zes eilanden geen eenheid vormden en dat de enige mogelijke oplossing kon worden gevonden door de werkelijke zelfstandigheid van de eilanden te realiseren. Het centraal werkend bestuur zou dan ondergeschikt worden aan eilandelijke besturen. Echter, de Antillen moesten meteen al ervaren dat meediscussieren over hun toekomstige staatsvorm niet automatisch inhield dat zij mochten meebeslissen. Hun voorstel werd namelijk door de Nederlandse regering afgedaan als 'verwerpelijk'. Het droeg in zich de kiem van de ontbinding van de Antillen als een en ondeelbaar rijksdeel in afzonderlijke autonome delen zonder verband, aldus de Nederlandse regering (Van Helsdingen blz. 150, 157, 162).

Zowel de Eilanden- als de Staatsregeling, die de Antilliaanse eilanden resp. in 1951 en 1955 kregen opgelegd, waren wel in overeenstemming met de Nederlandse politiek voor een hechte Antilliaanse staatkundige eenheid. Deze staatvorm was echter niet in overeenstemming met de Antilliaanse realiteit en de gevolgen bleven zodoende ook niet uit.

Het is de hierboven beschreven Nederlandse politiek die de (in)directe oorzaak is geweest van de twee meest ingrijpende gebeurtenissen in de geschiedenis van Curacao en Aruba welke respectievelijk plaatsvonden in mei 1969 en augustus 1977. Toen in 1971 de staatkundige verhoudingen wederom ter discussie werden gesteld, kenmerkte de Nederlandse politiek zich weer door een krampachtig vasthouden aan een hecht staatsverband voor de Antilliaanse eilanden. Daarmee heeft Nederland juist het tegenovergestelde bereikt van wat zij beoogde namelijk de desintegratie van de staat Nederlandse Antillen. In de slotanalyse kan niet anders vastgesteld worden dan dat het deze politiek is die in zich de kiem droeg van de ontbinding van de Antillen. En dat hadden de Staten al in 1950 in hun laatste advies voorzien (Van Helsdingen blz. 162).

### Basisbouw versus bovenbouw.

De onmogelijkheid van de Antilliaanse eilanden om een hecht staatsverband te vormen kan deels worden verklaard door de onderlinge verschillen die sterker blijken dan de onderlinge overeenkomsten. Niet nieuw is de beschrijving dat de Nederlandse Antillen enkel een rechts- en taalgemeenschap vormen en dat laatste geldt afzonderlijk voor de Bovenwinden waar overwegend Engels en voor de Benedenwinden waar Papiamento wordt gesproken. Butter stelt dat tussen economische, sociale en politieke structuren in een maatschappij alleen daar een gezonde ondersteunende wisselwerking is te verwachten waar ze parallel verlopen en waar zij elkaar gunstige randvoorwaarden bieden. In deze visie is de economische structuur de onmisbare substraat van de sociale en politieke structuren. De degelijkste gang van zaken lijkt dan, volgens Butter, te zijn dat de staatkundige structuur in een historisch proces aan de economische substraat ontsprult (Butter blz. 29).

De hoofdzaak voor Butter is zonder twijfel het creeren van een economische structuur die in staat is een zelfstandige staatkundige structuur te dragen. Hij constateert dat in de huidige structuur niet elk van de zes eilanden uit eigen middelen de lopende kosten van het bestuur kan dragen. Blijft dat zo, dan valt niet te ontkomen aan continue subsidiering van het ene eiland door het andere of aan permanente financiele afhankelijkheid van het buitenland.

Butter constateert bij de eilanden een zekere bereidheid elkaar bij tijdelijke moeilijkheden bij te staan. Maar blijvende inkomensoverdrachten van de meer welvarende naar de armere eilanden zouden de eenheid toch te zeer op de proef stellen, aldus butter. Het alternatief moet zijn dat de financiele levensvatbaarheid voor elk van de zes eilanden afzonderlijk tot iedere prijs dient te worden bereikt (Butter blz. 30, 31, 32.).

Daarmee is echter nog niets gezegd over de vorm van de staatkundige bovenbouw die op deze ekonomische basisbouw dient te rusten. Sinds het op gang komen van het dekoloniseringsproces op de Nederlandse Antillen na de Tweede Wereldoorlog is het probleem de vervanging te bewerkstelligen van een kunstmatig gecreeerde staatkundige structuur door een staatsvorm welk aan de Antilliaanse realiteit voldoet.

De West-Indische Compagnie.

Er was niettemin in het begin van de Nederlandse bezetting van de eilanden een periode waarin er een 'gezonde' ondersteunende wisselwerking bestond tussen de economische en de andere structuren, althans voor de drie Benedenwindse eilanden. Door de WIC, die zich eerst met kaapvaart en later met slavenhandel bezighield, werd een plan opgesteld volgens welke Curacao landgebied werd, op Bonaire aan zoutwinning en maiscultuur werd gedaan en volgens welke op Aruba de paardenfokkerij hoofdzaak werd. Het plan was bedoeld om de marinebasis op Curacao te voorzien in haar noodzakelijke behoeftes.

In het kader van dit plan waren op Bonaire en Curacao arbeidskrachten uit Afrika nodig, terwijl men op Aruba Indianen moest hebben. De indiaanse vaquero's kenden nl. de paardenfok en zij wisten de paarden te vangen. Op Aruba werd tevens aan veeteelt gedaan en tot aan het eind zagen de bewindhebbers van de WIC de functie van Aruba als vleesleverancier voor Curacao (Hartog blz. 46, 47). Overeenkomstig de functionele arbeidsdeling tussen de drie eilanden, was een hierarchische administratie ingericht: de directeur op Curacao en twee commandeurs op Bonaire en Aruba.

De economische structuur ten tijde van de W.I.C. bestond dus uit drie economieen die complementair waren ten opzichte van elkaar en uit een bestuursstructuur (niet staatkundig omdat de W.I.C. privaatrechtelijk was) die hiermee in overeenstemming was te weten op de belangrijkste eiland, Curacao, de directeur en op Aruba en Bonaire commandeurs. Zelfs de etnisch-culturele structuur was volgens arbeidsdeling ingericht. De oorsprong van latere sociale ontwikkelingen met betrekking tot de eigendomsverhoudingen, raciale verhoudingen en religieuze verhoudingen op en tussen de verschillende eilanden kunnen deels teruggevoerd worden tot deze periode. Verder kan gesteld worden dat ten tijde van de W.I.C. er een periode was waarin sprake was van een ondersteunende wisselwerking tussen de economische structuur en de andere structuren. Hierbij moet de opmerking geplaatst worden dat dit mogelijk was doordat alles ondergeschikt was gemaakt aan de koloniale belangen.

Afzonderlijke bestuursadministraties.

In 1791 werd de W.I.C. wegens voortdurende verliezen opgeheven en kwamen de door de Compagnie beheerde kolonien rechtstreeks onder Nederlands bestuur. De Hierarchische bestuurvorm van de W.I.C. werd door de Nederlandse staat voortgezet, maar de complementaire functies van de eilandelijke economieen vielen ten dele weg doordat de Nederlandse slavenhandel over haar hoogtepunt heen was. In opdracht van de Nederlandse minister hield het bestuur van Curacao zich bezig met de vraag of aan Bonaire en Aruba vrijhandel zou worden toegestaan. Dit was allang het geval voor Curacao. Men was het erover eens dat Bonaire daarvoor niet in aanmerking kwam door zijn ongunstige ligging. Voor Aruba, dat reeds smokkelhandel dreef op de Spaanse kust, achtte men dit ongewenst omdat heirmee de doodsteek voor de Curacaose handel werd verwacht (Hartog blz. 134). Op Curacao zorgde men er voor dat daarvoor complementaire economieen in ieder geval niet competitief werden.

De organisatie van het plaatselijk bestuur was bijna onveranderd gebleven. In 1821 werd dit nog eens bevestigd door de commandeurs van Aruba in de ambtenarenhierarchie in de vierde klasse te plaatsen naast de loods, havenmeester en magazijnmeester (Hartog blz. 136). In 1845 werden de zes eilanden, die tegenwoordig de Nederlandse Antillen vormen, in een staatkundig verband samengebracht.

In 1865 werd aan de politieke groepering van deze zes eilanden een staatkundige ordening gegeven waarbij rekening werd gehouden met de noodzakelijkheid om afzonderlijke bestuursadministraties in te stellen. In 1865 kreeg een beperkt aantal burgers door middel van het welstandskiesrecht enige inspraak op het bestuur, maar de meerderheid bleef politiek onmondig. Deze welstandskiezers op de eilanden kregen, met uitzondering van Curacao, een afzonderlijke bestuursadministratie met een bescheiden volksvertegenwoordiging geheten de Raad van Politie. Curacao bleef in dit opzicht achtergesteld want het kreeg geen Raad van Politie. Men vond dat de belangen van Curacao voldoende behartigd werden door de Gouverneur en de Koloniale Raad die gevestigd waren op Curacao. De Koloniale Raad, waarvan de leden door de kroon werden benoemd, zetelde op Curacao en fungeerde in dubbele hoedanigheid: van wetgevend orgaan van de gehele kolonie en van plaatselijke vertegenwoordiging zoals de Raden van Politie voor de andere eilanden fungeerden (Romer-Kenepa blz. 20, 21; Kasteel blz. 25-27; Van Helsdingen blz.161).

Aanzet tot herziening.

De vertegenwoordigers in de Koloniale Raad en in de Raden van Politie uitten regelmatig klachten over hun bevoegdheden. Op de andere eilanden heerste wel eens de mening dat de Koloniale Raad de belangen van Curacao, die zelf geen plaatselijk bestuur had, te goed behartigde. Financieel waren de eilanden buiten Curacao praktisch geheel afhankelijk van door de Gouverneur en de Koloniale Raad genomen beslissingen. Bijna alle uitgaven moesten vooraf op Curacao worden goedgekeurd. De centrale begroting liet niet de

afzonderlijke inkomsten en uitgaven van de verschillende eilanden zien. Herhaaldelijk werd daarom aangedrongen op een financiele decentralisatie, teneinde een beter overzicht te krijgen van de economische toestand per eiland. Geen van de voorstellen tot territoriale decentralisatie van bevoegdheden werd verwezenlijkt.

De Koloniale Raad op haar beurt klaagde over de macht van de Gouverneur die onaantastbaar en zeer uitgebreid was. De Gouverneur was aan de Koloniale Raad niet meer verantwoording schuldig dan hijzelf toelaatbaar achtte. Het grootste gebrek aan plaatselijke autonomie voelde de Koloniale Raad in haar bevoegdheden ten aanzien van het begrotingsrecht, waarover zij slechts een adviserende stem had. Het laatste woord over de uitgaven en inkomsten had de Staten-Generaal (Kasteel blz. 21-28). Dit was wel logisch omdat het Nederland was die het jaarlijkse tekort op de begroting aanvulde. De Antilliaanse begroting had met uitzondering van de jaren tussen 1883 en 1894, steeds een tekort tot 1929.

Gesteld kan worden dat de vermelde klachten betrekking hadden op de territoriale spreiding van overheidsbevoegdheden. Van territoriale spreiding is er sprake wanneer binnen een staatsverband kleinere territoriale eenheden over een eigen kring van bevoegdheden beschikken. In het geval van Het Koninkrijk zien we dat de Koloniale Raad als wetgevend orgaan van de gehele kolonie meer territoriale bevoegdheden wenstte ten opzichte van Nederland, belichaamt door de Gouverneur, terwijl de Raden van Politie dit wens-ten ten opzichte van de Koloniale Raad en Gouverneur. Curacao had geen Raad van Politie zoals de andere eilanden maar toen zij in 1951 haar eigen eilandsbestuur kreeg moest deze ook haar competentie strijd voeren tegen het centraal bestuur die steeds met de eilandelijke taken van Curacao belast was geweest (Van Soest).

De klachten tegen de staatkundige ordening van 1865 en de wensen naar herziening ervan bleven aanhouden. Zolang echter de Antilliaanse eilanden zelf niet in staat waren voldoende financiele middelen op te brengen en afhankelijk waren van de Nederlandse bijdrage, hadden zij geen basis om kracht te zetten bij hun wensen. Hierin kwam pas verandering na twee ingrijpende gebeurtenissen: de vestiging van de olie-raffinaderijen op Aruba en Curacao en de Tweede Wereldoorlog. De snelle ontwikkeling van Aruba en Curacao, zowel in economische als politieke zin, vertoonde spoedig de onhoudbaarheid van het koloniale stelsel en de door Nederland uitgeoefende voogdijschap over de kolonie. Alvorens hierop in te gaan, volgt eerst een aantal beschouwingen over mogelijke vormen die een staat kan aannemen.

Staatvormen.

Aan de hand van territoriale spreiding van bevoegdheden maakt men het onderscheid tussen verschillende staatsvormen: de gecentraliseerde eenheidsstaat, de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de federatie en de confederatie.

Van een gecentraliseerde eenheidsstaat spreken wij wanneer de bevoegdheden op regionaal en plaatselijk vlak in hoofdzaak toekomen aan de centrale overheid (bijv. Frankrijk). Men spreekt van een gedecentraliseerde eenheidsstaat wanneer kleinere territoriale eenheden over betrekkelijk verreikende bevoegdheden beschikken ten aanzien van hun interne aangelegenheden (bijv. Nederland).

In een federatie of bondstaat is enerzijds sprake van min of meer zelfstandige deelstaten, anderzijds van een federaal gezag. De federale constitutie regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de twee soorten gezagsdragers; zij hebben elk een eigen sfeer van zeggenschap. Omdat ook de bevoegdheid van de federale wetgever afhangt van de grondwetsbepalingen en de interpretatie daarvan, is het van belang dat in een federaal systeem een 'onpartijdige instantie het laatste woord spreekt in zaken van grondwetsinterpretatie. Meestal is dat dan ook niet aan de wetgever overgelaten, maar aan de rechter. Niet in alle federale systemen is de wijze gelijk waarop de constitutie de bevoegdheden over het geheel en de delen verdeeld. Een federatie mag niet verward worden met de confederatie of statenbond. Deze vormt niet een staat met een eigen constitutie; er is sprake van samenwerking tussen verschillende soevereine staten op grond van een verdrag. Er is wel een centrale instantie maar deze coordineert slechts en heeft geen beslissende bevoegdheden; uittreding uit de statenbond is altijd mogelijk. Sommige bondstaten zijn ontstaan uit statenbonden waar het ontbreken van een redelijk sterk centraal gezag als een gemis werd gevoeld, bijv. V.S., Zwitserland. Ook de Republiek der Verenigde Nederlanden, de staatsvorm na de bevrijding van Spanje, vormde een statenbond oftewel een confederatie (Koopmans, par. 16, 17). In de discussies na de Tweede Wereldoorlog over de herziening van het Antilliaánse staatsbestel komen de Antilliaanse Staten uiteindelijk met het voorstel voor een zeer losse federatie en zelfs een confederatie. Nederland had echter voornemens een hechte staatsvorm te creeren en wist dit ook door te drukken.

De olie-industrie.

De vestiging van de olie-raffinaderijen op Curacao en Aruba versnelden de economische en politieke ontwikkelingen en verhoogden de spanningsverhouding met betrekking tot de koloniale staatkundige structuur. In 1929 vertoonde de Antilliaanse begroting, dankzij de olie-industrie, een positief saldo. De inkomsten uit de olie-industrie versterkten de eilanden in hun streven naar dekolonisering, alhoewel dit in de praktijk voor elk eiland iets anders betekende. De Arubaanse ontevredenheid betrof het gebrek aan beschikking over eigen middelen. Aruba wenste een plaatselijk bestuur met meer bevoegdheden dan de bestaande. Verbetering van de Paarden-

baai, de Arubaanse haven, was jarenlang een van de voornaamste wensen van vele Arubanen, die beseften dat de welvaart van Curacao grootendeels voortvloeide uit de toegangkelijkheid van dat eiland voor de scheepvaart. De inkomsten uit de olie-industrie deed de Arubaanse wens naar financiele decentralisatie toenemen. De wens voor een eigen gekozen vertegenwoordiging leefde voornamelijk op Curacao want op de andere eilanden werd over deze aangelegenheid nauwelijks gedacht (Kasteel blz. 31, 32,37).

Men zou kunnen stellen dat indien de olie-industrie zich alleen op Curacao zou hebben gevestigd, dit de onderlinge hierarchische verhoudingen in het bestuur zou hebben bestendigd. Indien de olie-raffinaderij zich op Bonaire had gevestigd, dan had zich daar waarschijnlijk een soortgelijke ontwikkeling als op Aruba hebben voorgedaan. De vestiging van de olie-raffinaderij op Aruba doorbrak de ondergeschikte economische positie ten opzichte van Curacao definitief en de Arubanen wensten deze doorbraak ook te realiseren in de onderlinge staatkundige verhoudingen. De economieen waren zeker niet meer complementair en neigden zelfs competitief te worden. Tussen de economische basisbouw en de staatkundige bovenbouw was er van dat moment geen sprake van een gezonde wisselwerking.

Dat de koloniale staatsvorm gewijzigd moest worden stond buiten kijf, maar de toekomstige staatsvorm zou inzet worden van lange politieke discussies waarbij noch de belangen van de eilanden onderling, noch die van de kolonie in zijn geheel met die van het koloniale moederland parallel liepen. In het door de Tweede Wereldoorlog op gang gekomen dekoloniseringsproces mochten de eilanden voor het eerst meepraten over hun toekomstige staatsvorm maar beslissen bleek uiteindelijk een Nederlandse aangelegenheid.

## De Tweede Wereldoorlog.

De Tweede Wereldoorlog was de andere ingrijpende gebeurtenis die veranderingen in de koloniale verhoudingen mogelijk maakte. In augustus 1941, voordat de Verenigde Staten aan de oorlog meededen, ontmoeten Churchill en Roosevelt elkaar op zee voor de kust van Newfoundland en stelden een document op bekend als het Atlantisch Handvest. In deze verklaring werden de liberale principes uiteengezet waarop een naoorlogse schikking kon worden gebaseerd. De twee regeringen stelden in de verklaring dat het recht van alle volkeren werd gerespecteerd om de bestuursvorm te kiezen waaronder zij wensten te leven. Zij koesterden de verwachting dat soevereine rechten en zelfbestuur hersteld zouden worden waar dit door geweld was ontnomen (Joll blz. 425). Op 1 januari 1942, met de V.S. nu in oorlog, werden deze principes neergelegd in een verklaring van de Verenigde Naties, welke door alle landen in oorlog tegen Duitsland werd ondertekend (Joll blz. 425). Deze liberale principes moesten als ideologie tegen het fascisme dienen maar hadden een onvermijdelijke weerslag op de koloniale en imperialistische toestanden waar deze landen zich schuldig aan maakten. Het werd daarom ook gebruikt om de gekoloniseerde landen te paaien met de belofte dat zij na de oorlog zelfbestuur c.q. zelfstandigheid zouden krijgen. Al in maart 1941 repte de Nederlandse Koningin over 'de aanpassing van de structuur der overzeesche gebiedsdeelen en de bepaling van hunne plaats in het Koninkrijk, overeenkomstig de gewijzigde omstandigheden...'. Volgens Kasteel kwamen de richtlijnen van de koninkrijkspolitiek, belangrijk als zij waren, niet zozeer als gevolg van bijzondere politieke activiteit op de Antillen, maar geinspireerd door het sterk toegenomen nationalisme in Indonesie. De kritiek in het buitenland op de koloniale mogendheden had tot gevolg de bekende radio-rede van de Koningin op 6 december 1942, welke een sluitstuk vormde na de reeds gedane toezeggingen (Kasteel blz. 59, 60, 62).

## De zetelverdeling.

Toen enige Curacaose Statenleden in juni 1946 het plan overdachten om zich rechtstreeks tot Nederland te wenden met als doel de onmiddelijke verkrijging van 'de autonomie', achtten zij het noodzakelijk bij zulk een actie ook de steun van de Arubaanse volksvertegenwoordigers te verwerven. Hoewel het verwerven van deze steun niet eenvoudig was, wisten de Curacaose politici er enige Arubaanse Statenleden toch toe te bewegen de autonomie-actie te steunen in ruil voor gezamenlijk in Nederland naar voren brengen van de Arubaanse verlangens. Hierbij was voor Aruba het meest aantrekkelijke nieuwe element de belofte van Curacao om zich uit te spreken voor een gelijk aantal Statenzetels voor de twee olie-eilanden. Onder het oude bestel was hetgeen de Arubanen als Curacaose overheersing voelden het meest veelvuldig tot uitdrukking gekomen in de Staten, waar de Curacaose leden altijd de mogelijkheid hadden om voor Aruba aangevraagde begrotingsposten af te stemmen en dit ook herhaaldelijk deden. De Arubaanse volksvertegenwoordiger Eman redeneerde dat slechts als Aruba een even groot aantal zetels had als Curacao, geen risico meer zou lopen overstemd te worden (Kasteel blz. 157,158).

Een meerderheid van de Staten schaarde zich achter het voorstel aan Nederland voor een gelijke zetelverdeling in de te wijzigen Staatsregeling. Dit voorstel werd in eerste instantie door Nederland afgewezen. In een daaropvolgend advies deelde de Staten mee, met grote teleurstelling er kennis van genomen te hebben dat hun voorstel inzake de zetelverdeling niet was overgenomen. In het voorstel werd verzocht Aruba 8, Curacao 8 en Bonaire 2 zetels te geven in de nieuwe Staten en elk der Bovenwindse eilanden 1 zetel. Het advies stelde dat de belangrijkheid van Aruba en Curacao toch in verhouding even groot was, zodat een ongelijke vertegenwoordiging beslist ongewenst was. Er was bij dit advies een minderheidsnota van een aantal Curacaose statenleden met een afwijkende mening. Uit hoofde van het feit, dat Curacao niet alleen bijna tweemaal zoveel inwoners had dan Aruba maar bovendien bijna twee keer zoveel aan belastingen opbracht, konden deze leden zich niet verenigen met een

gelijke zetelverdeling en stelden voor de verdeling op basis van evenredigheid te laten geschieden omdat daardoor Aruba en Curacao de zetels zouden krijgen, welke hun toekomen(Van Helsdingen blz. 139,140). Het probleem, waarvoor de Antillen zich in hun streven naar autonomie voor het gehele gebied en voor de eilanden afzonderlijk zich gesteld zagen was, hoe de schepping van een algemene volksvertegenwoordiging te bereiken, zonder de zelfstandigheid van de afzonderlijke eilanden in gevaar te brengen.

Vele Arubanen voelden zich teleurgesteld toen het regerings- ontwerp Aruba niet een gelijk aantal zetels toekende. Ofschoon een meerderheid van de Staten zich in hun advies op het onderwerp wederom voor een gelijke zetelverdeling uitsprak, waren een aantal Arubanen er toch van overtuigd dat de schuld voor het voorstel met de ongelijke zetelverdeling bij de Curacaoenaars lag, die Aruba eronder zouden willen houden. De Afscheidings- commissie, gevormd op initiatief van de Raad van Politie in augustus 1947, stelde voor dat Aruba staatsrechterlijk afgescheiden zou worden van Curacao en autonoom onder de Kroon zou komen. De heer Eman verklaarde dat de afscheiding niet honderd procent hoefde te zijn: 'Aruba wil zelfstandigheid en de bevoegdheid om baas in eigen huis te zijn en zelf te beschikken over zijn inkomsten' (Kasteel blz. 158,160,162).

De Nederlandse voorkeur ging uit naar die zetelverdeling die een hecht staatsverband zou bevoordelen en niet benadelen. Typerend hiervoor is dat toen men op Aruba radicaliseerde en dus een hechte staatsverband in gevaar dreigde te komen, de Nederlandse regering alsnog besloot het opnieuw in het Statenadvies verlangde gelijke zetelverdeling voor Aruba en Curacao over te nemen.

In de mondelinge gedachtenwisseling in de Tweede Kamer in maart 1948 verklaart minister Jonkman: 'De verlangens van Aruba naar zelfstandigheid, naast en zelfs min of meer los van Curacao en op eigen wijze met Nederland verbonden, leiden, gelet ook op de belangrijkste positie van Aruba op zichzelf, tot een gelijk aantal zetels voor Curacao en Aruba. Van Aruba is de laatste tijd een zeer sterke drang uitgegaan om aan het eiland zelfstandigheid toe te kennen, niet langs de weg van decentralisatie, welke in de wijziging van art. 181 nog bijzondere nadruk heeft gekregen, maar meer radicaal door een zogenaamde afscheiding van Curacao, niet van Nederland(Van Helsdingen blz.139,141).

Op 17 maart 1949 vonden voor het eerst verkiezingen plaats onder de gewijzigde Staatsregeling. Niet alleen zouden deze voor het eerst volgens algemeen mannen- en vrouwenstemrecht plaats hebben; ook garandeerde de nieuwe zetelverdeling voor Aruba en Curacao niet minder dan 8 zetels, terwijl Bonaire er twee zou krijgen en de Bovenwindse eilanden voor het eerst elk een zetel. Reeds voor de verkiezingen werden door Curacaose Statenleden bezwaar gemaakt tegen de gelijke zetelverdeling. Na de verkiezingen werd dit niet minder. De Nederlandse regering overwoog voor de verkiezingen de zetelverdeling weer te wijzigen in het voordeel van Curacao maar achtte het tijdstip voor de verkiezingen bezwaarlijk. De uitslag van de verkiezingen en de spanningen sindsdien gaven de Nederlandse regering het bewijs dat handhaving van de gelijke zetelverdeling tot de grootste moeilijkheden aanleiding zou geven. Was voorheen Aruba dat zich verongelijkt voelde, daarna was Curacao dat zich benadeeld voelde (Helsdingen blz.152,153).

Bij de voorbereiding van de Interimregeling werd door de Nederlandse regering op 29 januari 1950 weer voorgesteld de zetelverdeling in de Staten te veranderen in 12 zetels voor Curacao, 8 voor Aruba, 1 voor Bonaire en 1 voor de drie Bovenwinden gezamenlijk. De Interimregeling was een overgang naar Staatsregeling, de grondwet voor de Nederlandse Antillen. De zetelverdeling viel onder deze Interimregeling.

De discussies in de Staten maakten duidelijk dat de Curacaose statenleden voor verandering waren en de statenleden van de andere eilanden, die de meerderheid vormden, voor behoud van gelijke zetelverdeling waren. Gelijk met de Interimregeling was ook de Eilandenregeling in voorbereiding. Het was de bedoeling dat de Eilandenregeling een grote mate van zelfstandigheid aan de eilandgebieden zou toekennen. De redenering luidde dat indien de zelfstandigheid van de eilanden gewaarborgd werd, de zetelverdeling van de algemene vertegenwoordiging van secundair belang zou worden. De bevoegdheid van het landbestuur zou dan toch ondergeschikt zijn aan die van de eilandbesturen. In de discussies over de Interimregeling en de Eilandenregeling ontstaat er een koehandel waarbij geprobeerd werd een gewijzigde zetelverdeling in te ruilen voor de Eilandenregeling. Punt was echter dat nog niet bekend was hoeveel zelfstandigheid de Eilandenregeling aan de eilanden zou toekennen. Gedeeltes van de gevoerde discussie tussen de Staten en de Nederlandse Antillen zullen verderop worden geciteerd.

## De koehandel

Vier adviezen gingen van de Staten uit over het Nederlands ontwerp tot herziening van de Antilliaanse staatsvorm, achtereenvolgens op 13 oktober en 17 december 1949, en op maart en 2 juni 1950. De laatste drie hadden betrekking op de zetelverdeling. In haar advies van 17 december 1949 hield de staten nog vast aan de 8-8-2-1-1-1 zetelverdeling. De Nederlandse regering stelde toen een tweekamerstelsel voor terwijl teneinde de vrees van enig eiland weg te nemen dat zij tekort kon worden gedaan, de mogelijkheid tot beroep op de Kroon opende. Dit voorstel werd door de Staten voor kennisgeving aangenomen.

Op 7 maart volgde het volgende advies van de Staten waarin getseld werd dat het vraagstuk van de zetelverhouding pas van secundair belang zou worden nadat aan de eilanden zelfstandigheid

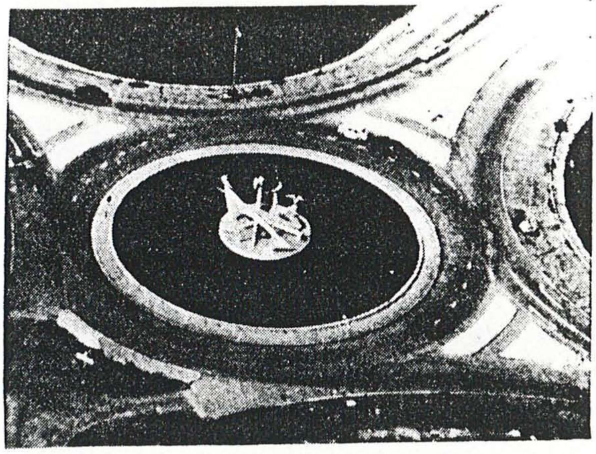
is gegeven.

"Die spanning (omtrent de zetelverdeling) kan slechts worden weggenomen door toekenning van autonomie aan alle eilanden, gepaard gaande met de mogelijkheid om op basis van vrijwillige samenwerking de gemeenschappelijke belangen te behartigen. De mogelijkheid dat het grootste en belangrijkste eiland een overheersende positie zou krijgen, wordt in het navolgende stelsel niet door een beroepsrecht op een orgaan buiten de Antillen, doch door toekenning aan de meerderheid van 3/4 van het aantal van een eilandgebied van het recht om elke aangelegenheid door de eilandsraad te doen regelen, weggenomen. Tegen het door de Regering voorgestelde beroepsrecht hadden de Staten unaniem bezwaar, aangezien dit met een autonome staatsinrichting moeilijk te verenigen is, daar dit veeleer in het koloniale stelsel van voogdij past (Helsdingen blz. 150).

In de memorie van toelichting d.d. 9 mei 1950 reageerde de Nederlandse regering op het Statenadvies. '.....Nu blijkens het advies, de Staten thans tegen het door de Regering voorgestelde beroep op de Kroon unaniem bezwaar maken, heeft de Regering er uiteraard weinig behoefte aan het te handhaven. Het voorstel, dat de Staten daarvoor in plaats hebben gesteld, acht zij echter verwerpelijk. Het bevat immers in genen dele een vorm van beroep. Doch het opent de gelegenheid, bepaalde onderwerpen, welke niet vallen onder de eiland-autonomie, aan regeling van landsverordening te onttrekken en eilandsgewijze te doen regelen. Het draagt dus niet alleen met betrekking tot het regeringsvoorstel een destruktief karakter, maar het draagt ook de kiem in zich van de ontbinding van de Antillen als een en ondeelbaar rijksdeel in afzonderlijke autonome delen zonder verband' '(Helsding blz. 157).

In haar advies van 2 juni 1950, bleven de Staten op hun standpunt ten aanzien van de zelfstandigheid van de eilangebieden staan en meenden op hun beurt dat de kiem van de ontbinding, welke in het Nederlands regeringsvoorstel zat, niet tot ontwikkeling mocht komen. ".....In het adres aan de Staten-Generaal hebben de Staten er op gewezen, dat, in tegenstelling met de mening der Regering de door de Staten voorgestelde wijzigingen (......) ten doel hebben voldoening te geven aan de op Aruba en Curacao levende verlangens ten aanzien van de zelfstandigheid der eilanden. De Staten hebben met deze wijzigingen beoogd te voorkomen, dat de tegen de voorgestelde zetelverdeling in het bijzonder op het eiland Aruba gevoerde actie, welke tegenactie op Curacao tot gevolg heeft, uiteindelijk zal leiden tot de ontbinding van de Nederlandse Antillen. Hiermee hebben de Staten gemeend de kern van het probleem van de zetelverdeling te hebben geraakt. Het probleem der zetelverdeling immers is niet een eenvoudig staatkundig vraagstuk, dat door een of ander voorstel kan worden opgelost. De Staten hebben gemeend, dat de enig mogelijke oplossing slechts kan worden gevonden door de werkelijke zelfstandigheid der eilanden. (......)

In de op 29 januari 1950 wederom door de Regering aangeboden nieuwe voorstellen, werd voorgesteld de Staten te doen samenstellen in de verhouding 12-8-1-1. De Staten hebben hun advies over de nieuwe voorstellen uitgebracht op 7 maart 1950. Wat betreft de behandeling van deze voorstellen mogen de Staten verwijzen naar de notulen van de openbare vergadering van 6 maart 1950.



"Steunend op eigen kracht
doch met de wil elkander bij te staan"

De Staten hebben na ampele besprekingen gemeend, zoals in de aanvang van deze uiteenzetting werd gezegd dat de kiem van de ontbinding, die in het regeringsvoorstel ligt, niet tot ontwikkeling mocht komen. Uit de overlegde stukken blijken allerlei afwijkende meningen. Naar de mening van de Staten zijn er slechts twee mogelijkheden, die tot een bevredigende oplossing leiden De eerste mogelijkheid is de principiele herziening van de staatkundige ordening van 1865. De in 1845 bijeengevoegde 6 eilanden vormen geen eenheid. De kunstmatige samenvoeging van deze 6 eilanden in een staatkundig verband in 1865 moet worden veranderd in een federatie van 6 zelfstandige eilanden. Deze 6 eilanden vormen een federatie op vrijwillige basis. De tweede mogelijkheid is, met behoud van het oude staatkundig verband van 1865, de eilanden een zo grote zelfstandigheid te geven, dat de centraal werkende organen de autonomie van de eilanden niet illusoir maken.

Een derde mogelijkheid bestaat niet, aangezien het eiland Curacao meer inwoners en meer inkomsten heeft dan de andere eilanden tezamen, zodat een staatkundig bestel op de grondslagen van een eenheidsstaat zoals Nederland, zal leiden

tot een algehele overheersing van het eiland Curacao. De eerste mogelijkheid kan eerst worden verwezenlijkt na de totstandkoming van de definitieve rechtsorde. Daarom hebben de Staten getracht de tweede mogelijkheid uit te werken in hun advies van 7 maart 1950, waarnaar hierboven werd verwezen" (Van Helsdingen blz. 161,162.).

De reactie van de Nederlandse regering was vervat in de Memorie van antwoord.

'..... Van de twee mogelijkheden om tot een bevredigende oplossing (....) verschuift de brief de verwezenlijking van de eerste mogelijkheid, namelijk de omzetting in een federatie van 6 zelfstandige eilanden tot na de totstandkoming van de definitieve rechtsoord, zodat met dit plan op termijn geen rekening behoeft te worden gehouden.

Blijft de tweede mogelijkheid (....) namelijk ' met behoud van het oude staatkundige verband van 1865, de eilanden een zo grote zelfstandigheid te geven, dat de centraal werkende organen de autonomie van de eilanden niet illusoir maken'. Welnu, deze zelfstandigheid wordt gewaarborgd door art. 126 e.v. van de Interimregeling en de daaruit voortvloeiende eilandenregeling. De brief van de Staten (....) doet het ten onrechte voorkomen, alsof het advies van de Staten van 7 maart jl. daartoe een belangrijke bijdrage zou geleverd hebben door de voorgestelde wijzigingen............'. (Van Helsdingen blz. 165).

Tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer verklaarde minister Van Schaik dat hij uitgepraat was bij zijn overleg met de Staten alhoewel de Staten zich met zijn voorstel in meerderheid niet akkoord hebben kunnen verklaren (Van Helsdingen biz. 166, 167).

Zowel de Interimregeling als de Eilandregeling traden in 1951 in werking.

De naam van het beestje.

Men kan gerust stellen dat alle hoop gericht was op de Eilandenregeling, die aan de eilandgebied zelfstandigheid moest verlenen ten aanzien van eigen aangelegenheden. Vier eilandgebieden werden gecreeerd: Aruba, Bonaire, Curacao en de Bovenwinden. Maar volgens Van Leeuwen, is de Eilandenregeling, net als de Staatsregeling niet ontworpen vanuit de realiteit van de Antilliaanse situatie. Het zijn verknipte Nederlandse modellen.

De Eilandenregeling, meent Van Leeuwen, is de oude gemeentewet van Thorbecke, waarin men een enumeratiestelsel heeft geperst zonder waarborgen te zoeken voor de zelfstandigheid van de eilandgebieden. Als puntje bij paaltje komt dan kan een eilandgebied noch de jure noch de facto zijn zelfstandigheid zien gewaarborgd tegenover de centrale regering. De Eilandenregeling vertoont geen enkel kenmerk van een federale structuur maar van een gedecentraliseerde eenheidsstructuur (Van Leeuwen blz.68,72).

Jeukens is het hiermee niet eens. Een vergelijking tussen de positie van het eilandgebied en de Nederlandse gemeente gaat niet op omdat volgens hem in de Eilandenregeling wel degelijk een waarborg zit voor de autonomie en de bevoegdheid van het eilandgebied. De wijze van competentieverdeling tussen landsbestuur en eilandsbestuur geeft daarom aan de Antilliaanse staatsvorm een federale inslag (Jeukens blz. 6).

Wat het beestje ook mocht heten, het gaf aan de eilanden niet de gewenste zelfstandigheid. De wens van de Antillen naar een los staatsverband gebaseerd op de eilandelijke zelfstandigheid moest het onderspit delven tegen de Nederlandse wens voor een hechte staatsverband met een sterk centraal bestuur. De Eilandenregeling kan daarom beschouwd worden als het resultaat van een mislukte dekolonisering, omdat het uitdrukking geeft aan de belangen van Nederland maar niet van de Antilliaanse eilanden.

Het Naspel.

De problemen konden niet uitblijven, maar anders dan verwacht kwamen zij niet tot uiting door de zetelverdeling, maar de vrije coalitievorming die door een eenheidsstruktuur mogelijk gemaakt wordt. In de eenheidsstruktuur is de positie van het eilandsbestuur verzwakt tegenover de positie van het landsbestuur. Het is dus belangrijker deel uit te maken van het landsbestuur omdat die het voor het zeggen heeft. De vrije coalitievorming voor het landsbestuur betekent dat een politieke partij die de verkiezingen had gewonnen, niet automatisch ook haar eiland in het landsbestuur zou gaan vertegenwoordigen. De mogelijkheid bestond voor een verliezende partij om met behulp van partijen van de andere eilanden een meerderheid in de Staten te verkrijgen en zo op centraal nivo aan de macht te komen.

Doordat zij als verliezende partij echter een zwakke onderhandelingspositie tegenover haar coalitiepartners had, moest zij consessies doen die tegen het belang waren van haar eiland. Logisch dat zo een landsbestuur onvermijdelijk in conflict zou komen met een eilandsbestuur die gevormd was door een meerderheidspartij of een coalitie van politieke partijen die niet in de landsregering zaten.

Het is ironisch, schrijft Van Leeuwen, dat juist datgene wat Aruba zozeer heeft gevreesd Curacao ten deel moest vallen. In de periode 1963 tot 1967, toen het bestuur van Curacao volledig in handen was van de Nationale Volkspartij, heeft de regerings- coalitie een strijd op leven en dood met dit eilandsbestuur gestreden. De coalitie steunde voor zijn meerderheid op de kleinere eilanden. De Statenverkiezingen van 1962 hadden

aan de NVP/COP 7 zetels gegeven, de DP 5 zetels. Het is bijna onvermijdelijk dat een eilandsbestuur politiek gediscrimineerd wordt door de landsregering, indien het eerst een andere politieke signatuur heeft dan de laatste. De belangrijkste oorzaken van 30 mei liggen, volgens Van Leeuwen in de frustraties die door de staatsvorm naar Nederlands model zijn veroorzaakt.

Bij de Statenverkiezingen van 1977 behaalde de Arubaanse MEP de overwinning met vijf zetels terwijl de PPA 3 zetels behaalde. Op Curacao was het de DP die met 6 zetels de verkiezingen won. Haar lijsttrekker Boy Rozendal werd formateur en weigerde van meet af aan de MEP bij de formatie te betrekken omdat de Status Aparte die de MEP nastreefde een gezamenlijke regeringsprogramma met de DP onmogelijk maakt. De DP was voorstander van een federatie net als de Arubaanse PPA. Toen de DP en de PPA en partijen van de andere eilanden een coalitie vormden, barste de bom op Aruba.

Net als mei 1969 voor Curacao, kan augustus 1977 voor Aruba als de meest historische gebeurtenis worden beschouwd. De gevolgen waren verreikend omdat er een doorbraak was bereikt in de politieke impasse rond het Arubaans streven. Nederland die tot op dat moment het Arubaans streven had genegeerd, moest als gevolg van de gebeurtenis de Koninkrijkswerkgroep instellen die de eerste Ronde Tafel Conferentie zou voorbereiden.

30 mei 1969 en augustus 1977 zijn geen identieke gebeurtenissen omdat de Curacaose en Arubaanse samenlevingen te grote onderlinge verschillen vertonen. Er is niettemin een belangrijke overeenkomst: beide zijn het gevolg van een falende staatkundige struktuur die door Nederland werd opgelegd.

Mario Enrique Croes
6 september 1984

Literatuur.

Butter A.J. Wat heet onafhankelijkheid? (Proefschrift) Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1979.

Hartog J. Aruba, zoals het was, zoals het werd. Van Dorp, Aruba. 1980..

Jeukens H.J.M. Rapport aan de regering van de Nederlandse Antillen omtrent enige staatsrechtelijke vraagstukken. (Regeringsrapport) Tilburg, 8 april 1971.
Joll J. Europe since 1870. Penguin Books. 1976.

Koopmans T. Compendium van het Staatsrecht. Kluwer-Deventer. 1976.
Römer-Kenepa N.C. Betekenis van de Raad van Policie van Bonaire na 1865. Lanternu (tijdschrift), nov. 1983.

Kasteel A.C. De staatkundige ontwikkelingen der Nederlandse Antillen. (Proefschrift) Van Hoeve, Den Haag 1956.

Van Helsdingen W.H.V. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955. Staatsuitgeverij, Den Haag 1956.

Van Leeuwen W.C.J. Verslag aan de Staten omtrent onze toekomstige staatkundige structuur. (Proefschrift) Scherpenheuvel, Curacao 1970.
Van Soest J. Trustee of the Netherlands Antilles. Curacao, 1978.